



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR MARCO AURÉLIO MELLO
EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Ref.: ADI 6.399

A **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI)**, entidade sindical de grau superior representativa da indústria brasileira, com sede em Brasília, DF, SBN, Quadra 1, Bloco "C", Edifício Roberto Simonsen, inscrita no CNPJ sob o nº 33.665.126/0001-34, por seus advogados (instrumento de mandato anexo), **vem requerer sua admissão no feito na condição de amicus curiae**, nos termos do art. 138 do CPC, conforme razões que passa a expor.

I. Objeto da ADI 6.399

1. A Procuradoria-Geral da República busca a declaração de inconstitucionalidade do artigo 28 da Lei n.º 13.988/2020, originado da conversão da Medida Provisória 899/2019, que acrescentou à Lei n.º 10.522/2002 o artigo 19-E, com a seguinte redação:

Art. 28. A Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 19-E:

“Art. 19-E. Em caso de empate no julgamento do processo administrativo de determinação e exigência do crédito tributário, não se aplica o voto de qualidade a que se refere o § 9º do art. 25 do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, resolvendo-se favoravelmente ao contribuinte.”



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

2. Segundo lançado na inicial, haveria duas ordens de inconstitucionalidades na disposição acima. A primeira seria a inserção, no projeto de conversão, de matéria sem pertinência temática com a redação original da medida provisória, atraindo assim o entendimento fixado pelo STF nas AADDII 5.012/DF e 5.127/DF.

2.1. Neste ponto, **em notório e flagrante erro factual**¹, a inicial descreve que a MP, em sua redação original, tratava apenas de créditos tributários já em fase de execução, portanto já constituídos e exigíveis, ao passo que o artigo atacado modificou a forma de atuação de órgão no âmbito do processo administrativo, quanto a créditos ainda não definitivamente constituídos e tampouco exigíveis.

3. A segunda inconstitucionalidade residiria na usurpação de matéria reservada à iniciativa do Poder Executivo, para remodelar a estrutura organizacional e o funcionamento de órgãos da administração pública federal, infringindo, assim, o art. 61, § 1.º, II, e o art. 84, VI, da Constituição.

II. A CNI deve ser admitida como *amicus curiae* nestes autos.

4. Conforme prevê o disposto no §2º do art. 7.º da Lei n.º 9.868/99, é cabível o ingresso de entidades como amigas da corte, observada a relevância da matéria e a representatividade da entidade.

5. O Plenário desse Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o Agravo Regimental na ADI 4.071, já decidiu que este pedido pode ser formulado até a liberação do processo pelo relator para inclusão em pauta, o que, quanto a isto feito, não ocorreu ainda.

6. Quanto à representatividade da ora Requerente, não parece necessário tecer maiores considerações. Trata-se de legitimada constitucionalmente para propor ações diretas, que detém, legal e constitucionalmente, a representação da Indústria como categoria econômica, inclusive para questões judiciais. A CNI congrega todas as federações

¹ Se o escopo da MP 899 fosse apenas créditos tributários **existentes e constituídos**, em dívida ativa ou não judicializados, como afirma a inicial no antepenúltimo parágrafo de sua folha 5, *então* não haveria espaço para a regra contida no art. 13, também na redação original da MP, de expressa menção a processo administrativo pendente de recurso.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

industriais nos Estados, incluindo assim, em sua base, os sindicatos industriais e todas as empresas industriais nacionais.

7. **A indústria brasileira responde por 21,6% do PIB do Brasil**, 20,2% do emprego formal do país (9,4 milhões de trabalhadores), 70,8% das exportações de bens e serviços, 67,4% da pesquisa no setor privado e **por 34,2% dos tributos federais (exceto receitas previdenciárias, que equivalem a 28,7%)**. A cada R\$ 1,00 produzido na indústria, são gerados R\$ 2,4 na economia.

8. A matéria discutida guarda, por evidente, relevância para os contribuintes industriais e estreita vinculação aos princípios estatutários da CNI que, nos exatos termos de seu Estatuto, tem como seus objetivos, dentre outros, *“representar, defender e coordenar os interesses gerais da indústria”* e *“defender a livre iniciativa, a livre concorrência, a propriedade privada e o estado democrático de direito, tendo em conta a valorização do trabalho, a justiça social e o meio ambiente”*; e como uma de suas prerrogativas *“defender, coordenar e representar, no âmbito nacional, os interesses da indústria perante todas as instâncias, públicas e privadas”*².

9. No caso específico, o funcionamento do processo administrativo tributário federal é de inegável relevo para toda a indústria, o que evidencia a legitimidade da participação da CNI como amiga da corte.

III. Descabimento da ADI por falta de impugnação ao conjunto normativo

10. Como já destacado, a inicial afirma que a medida provisória, em sua redação original, tratava apenas de “créditos tributários já em fase de execução”³ e que a emenda parlamentar versou sobre a apreciação de recursos em processos administrativos⁴.

² Estatuto da CNI, artigo 3º, incisos I e II e artigo 4º, inciso I.

³ Fl. 6 da inicial, primeira linha.

⁴ Fl. 6 da inicial, primeiro parágrafo, *in fine*.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

11. *Também por emenda parlamentar*, contudo, foi aprovado o artigo 23, I, da Lei n.º 13.988/2020, que delega ao Ministro de Estado da Economia regulamentar o contencioso fiscal de pequeno valor, vedando, em seu parágrafo único, a interposição de recurso ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais.

12. O escopo da medida provisória, segundo os itens 8 e 11 da sua exposição de motivos⁵, incluiu a redução de litigiosidade e ganhos de celeridade, enfrentando, assim, os problemas do contencioso administrativo tributário.

13. Nessa ordem, foram aprovadas emendas que, de um lado, modificaram o critério de desempate no processo administrativo, medida mais sensível em processos de valor e complexidade elevadas, e, de outro, foi delegado ao Ministro da Economia disciplinar o processo administrativo fiscal de pequeno valor, vedando para este o acesso ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF).

14. Foram duas medidas voltadas ao *enfrentamento dos problemas do contencioso administrativo tributário*. Ambas modificam o processo administrativo. Ambas tratam ou influenciam a atuação dos órgãos da administração tributária.

15. Se há inconstitucionalidade formal num dispositivo, a mesma inconstitucionalidade afetaria o outro. Com efeito, as duas disposições formam um conjunto que deveria ser atacado simultaneamente.

16. A inicial, contudo, silencia-se completamente quanto ao artigo 23, I e seu parágrafo único da mesma Lei n.º 13.988/2020.

⁵ 8. Todas essas propostas permitirão, ademais, que a PGFN concentre esforços noutras causas, litígios ou cobranças, promovendo incremento na arrecadação, a prevenção e a redução de litigiosidade, e ganhos de celeridade, eficiência e economicidade

(...)

11. O grave quadro fiscal, bem como a urgente necessidade de enfrentamento dos problemas do contencioso administrativo tributário denotam a presença dos requisitos de relevância e urgência constitucionalmente exigidos para a edição da Medida Provisória que ora se propõe, repisando-se a imperiosidade da medida para o ingresso de receitas ainda no orçamento corrente e, sobretudo, trazendo novas estimativas de receita para os exercícios seguintes.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

17. Ao assim proceder, além de descuidar da defesa do contribuinte pessoa física, o autor descuidou também dos precedentes dessa Corte, que vedam o decote de parte de um conjunto normativo em sede de controle concentrado.

17.1. Nesse sentido, decidiu o Plenário ao julgar o Agravo Regimental na ADI 4265 e estabelecer que “a não impugnação de todas as normas que integram o conjunto normativo apontado como inconstitucional implica a ausência do interesse de agir da parte requerente”, entendimento estampado logo no item 2 da ementa.

17.2. No corpo do voto do relator, consta ainda:

Na decisão agravada, destacou-se que a petição inicial não impugnou todas as normas que compõem o complexo normativo apontado como inconstitucional.

Sobre essa temática, a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é firme e clara no sentido de que a falta de impugnação do conjunto normativo caracteriza a ausência do interesse de agir da Requerente. Nesse sentido: ADI 2.132-MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, DJ de 5/4/2002; ADI 2.215-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 26/4/2001; ADI 3.218, Rel. Min. EROS GRAU, DJ de 14/12/2004; ADI 3.148, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 28/9/2007.

18. Assim, evidencia-se o descabimento da ação.

IV. Uma contextualização necessária: a composição do CARF é integralmente determinada pela própria Fazenda

19. Para melhor examinar a questão, é mister contextualizar como se dá a composição do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF).

20. A nomeação dos Conselheiros se dá por ato do Ministro de Estado da Economia, conforme decorre do § 2.º do art. 6.º do Anexo III do Regulamento Interno do CARF, aprovado por portaria do mesmo Ministro.

21. Metade dos conselheiros é indicada a partir de lista tríplice encaminhada pela Receita Federal do Brasil. A outra metade recai sobre candidatos indicados por listas tríplexes elaboradas pelas confederações representativas de categorias econômicas e pelas centrais sindicais, conforme art. 28 do Anexo II mesmo Regulamento.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

22. Entretanto, é o próprio Ministro quem escolhe de quais confederações e centrais pedir listas, e para quantas vagas pedir, conforme esclarece o §2º do mesmo artigo 28.

23. Há avaliação tanto dos candidatos a conselheiros quanto dos conselheiros com mandato em curso, notadamente para recondução. A avaliação é feita pelo Comitê de Acompanhamento, Avaliação e Seleção de Conselheiros – CSC. Esse Comitê é composto por três representantes da Fazenda, um representante da sociedade civil *de livre nomeação pelo Ministro de Estado da Economia* e apenas dois não ligados ao Fisco, indicado pelas Confederações, outro indicado pela OAB, conforme consta no art. 3.º do Anexo III do Regimento Interno do CARF.

24. A presidência de todos os colegiados julgadores é privativa dos conselheiros integrantes da Receita Federal. Não apenas isso, a presidência corresponde ao exercício de função de confiança, demissível *ad nutum*, conforme estampado no Anexo IV do mesmo Regimento Interno.

25. Toda a composição do CARF decorre de um conjunto de decisões do Ministro de Estado da Economia. Ante esse cenário, não há base factual para qualquer especulação sobre o fim do voto de qualidade ter sido concebido com o propósito de favorecer aos contribuintes.

26. O que a nova lei faz, em especial, é pôr fim à esdrúxula situação da Câmara Superior de Recursos Fiscais do CARF, um colegiado que se anuncia como paritário, mas composto, por um lado, por ocupantes de funções de confiança, o presidente do CARF e os presidentes das Câmaras, demissíveis *ad nutum*, e que um deles ainda vota em dobro⁶.

27. Vale lembrar que, em passado não tão distante, o presidente era substituído, em sua ausência, pelo vice-presidente oriundo dos indicados pelas entidades representativas dos contribuintes, inclusive para o voto de qualidade. Apenas nos anos mais

⁶ Cf. arts. 26 e 27 do Anexo II do Regimento Interno do CARF.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

recentes é que o Ministro de Estado da Fazenda decidiu alterar o regimento para dizer que o presidente, na sua ausência, é substituído para as funções julgadoras por outro fazendário.

28. A lei, portanto, é fruto de escolha, da opção legítima do legislador de conferir maior equilíbrio ao processo decisório, de um lado, e, de outro, de reduzir a litigiosidade subsequente, vez que essas autuações não são pagas, mas sim contestadas judicialmente.

V. A ADI 5.127 veda emendas absolutamente inovadoras e estranhas.

Esta não é a hipótese do artigo de lei em exame

29. Mesmo que fosse possível conhecer da ADI, o dispositivo atacado está em absoluta sintonia com a exegese constitucional fixada na ADI 5.127/DF.

30. Ao julgar a ADI 5.127, o STF declarou a inconstitucionalidade da prática parlamentar de promover emendas, no projeto de conversão de medidas provisórias versando sobre temas estranhos àqueles do texto original.

31. No caso específico da ADI 5.127, em medida provisória que já tratava de vários temas sem conexão interna, mas sem qualquer relação com a profissão de contabilista, foi acrescentado artigo 76, tratando exatamente dessa profissão⁷.

32. A Min. Rosa Weber, relatora original, afirmou no item 9 de seu voto que ante a jurisprudência do STF, *“tampouco se admita emenda absolutamente inovatória em rito legislativo sujeito a garantias mais brandas do que as que norteiam o processo legislativo ordinário”*⁸.

33. Poucos parágrafos após, a ministra trouxe à colação citação do saudoso Min. Victor Nunes Leal, feita pelo Min. Celso de Melo na ADI 2681-MC/RJ:

“(…) A Assembleia não pode ficar reduzida ao papel de dizer sim e não, como se fosse – frase conhecida – composta de mudos, que apenas pudessem baixar a cabeça, vertical ou horizontalmente. **Ela pode introduzir elementos novos no projeto,**

⁷ Página 116 de 130 do inteiro teor do acórdão, manifestação de S. Exa. o Ministro Ricardo Lewandowski

⁸ Página 27 de 130 do inteiro teor do acórdão. Destacamos.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

desde que não o desfigure, que não mude a sua substância, que não estabeleça incompatibilidade entre o sentido geral do projeto e as disposições a ele acrescidas pelo órgão legislativo.” (RTJ 36/385, destaquei)

34. O Min. Edson Fachin, redator para o acórdão, também afirmou que “*é evidente que é possível emenda parlamentar ao projeto de conversão, desde que se observe a devida pertinência lógico-temática*”⁹.

35. O Min. Luís Roberto Barroso, em seu voto, afirmou: “*admitir que um parlamentar apresente, a uma medida provisória encaminhada pelo Executivo, uma emenda que não tenha nenhuma pertinência temática viola a Constituição em três momentos*”¹⁰.

36. A Min. Carmen Lúcia também explicitou o entendimento de que a “*introdução de emendas com temas que nada tem a ver com o posto inicialmente na medida provisória esbarram não apenas na natureza, mas até mesmo na qualificação que emana do que estabelecido na Constituição.*”¹¹

37. Também V. Exa., Min. Marco Aurélio, em seu voto, afirmou que foi inserido, no procedimento alusivo à conversão de medida provisória em lei, “*matéria totalmente estranha àquela tratada, inicialmente, no ato do Executivo, ou seja, na medida provisória.*”¹²

38. O decano da Corte, Min. Celso de Mello, buscando sintetizar a conclusão a que o colegiado chegava, asseverou:

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Vale dizer: declara-se a improcedência da presente ação direta, **reconhecendo-se**, *no entanto*, com eficácia “*ex nunc*”, a ilegitimidade constitucional do oferecimento de emendas parlamentares **que não guardam** relação de pertinência temática, **ou** de congruência material, **ou**, *ainda*, de afinidade lógica com o conteúdo normativo de medidas provisórias submetidas ao exame do Congresso Nacional. ¹³

⁹ Página 60 de 130 do inteiro teor do acórdão.

¹⁰ Página 81 de 130 do inteiro teor. Destacamos.

¹¹ Página 96 de 130 do inteiro teor. Destacamos.

¹² Página 105 de 130 do inteiro teor. Destacamos.

¹³ Página 114 de 130 do inteiro teor, destaques do original.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

39. Por último, mas não menos relevante, o então Presidente da Corte, Min. Ricardo Lewandowski, asseverou que as matérias versadas no texto original da medida provisória “*não têm nada, absolutamente nada a ver com a alteração do artigo 76*”¹⁴ e que para ele “*essa introdução de matéria absolutamente estranha*”¹⁵ seria inconstitucional.

40. Como se vê, o limite posto pelo entendimento fixado na ADI 5.127 foi quanto a emenda *absolutamente inovatória*, que desfigure o texto, mude sua substância ou acrescente disposições incompatíveis com o sentido geral (Min. Rosa Weber); que não guarde pertinência lógico-temática (Min. Edson Fachin); que não tenha qualquer pertinência temática (Min. Luís Roberto Barroso); com temas que nada tem a ver com o posto inicialmente (Min. Cármen Lúcia); matéria totalmente estranha àquela tratada, inicialmente, no ato do Executivo (Min. Marco Aurélio); ou matéria absolutamente estranha (Min. Ricardo Lewandowski).

40.1. Ou ainda, na síntese do Min. Celso de Mello, a ilegitimidade constitucional recai sobre emendas que **que não guardam** relação de pertinência temática, **ou** de congruência material, **ou, ainda**, de afinidade lógica com o conteúdo normativo de medidas provisórias submetidas ao exame do Congresso Nacional.

41. Para afirmar que esse entendimento é aplicável aqui, a inicial precisou **construir uma narrativa com falhas factuais** somada a uma **leitura inverossímil** da redação original da MP 899.

41.1. Com efeito, aponta a inicial nas suas folhas 5 e 6 (grifos do original):

Percebe-se discrepância de conteúdos normativos entre a proposição submetida ao Parlamento pela Presidência da República e a lei aprovada pelo Congresso. Enquanto a MP 899/2020 tratava da negociação extrajudicial de créditos tributários **existentes e constituídos**, em dívida ativa ou não judicializados, o art. 28 da Lei 13.988/2020 disciplinou aspecto procedimental do julgamento de **processo administrativo de determinação e exigência** do crédito tributário, ou seja: regra de desempate em julgamento administrativo.

¹⁴ Página 116 de 130 do inteiro teor.

¹⁵ Página 117 de 130 do inteiro teor. Destacamos.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

O art. 28 da Lei 13.988/2020 é tema estranho ao que justificou a edição da Medida Provisória 899/2019.

Como evidenciam as disposições da MP 899/2020, não existe pertinência temática entre o texto normativo original, que tratou de transação em matéria tributária, envolvendo os créditos tributários já em fase de execução – portanto já constituídos e exigíveis –, e a norma acrescida por meio de emenda parlamentar, que alterou a forma de atuação de órgão colegiado disciplinado por legislação específica, cuja função é apreciar recursos em processos administrativos tributários.

41.2. A falta de pertinência temática decorreria do fato de a MP tratar de créditos tributários já em fase de execução, portanto constituídos e exigíveis, e a emenda ter alterado aspecto procedimental do julgamento do processo administrativo.

42. **Ocorre que o texto original da MP previa, no seu art. 2.º, adesão nos casos de contencioso judicial ou administrativo e adesão no contencioso administrativo de baixo valor (incisos II e III). Havia também a previsão de que competia à Secretaria Especial da Receita Federal celebrar a transação no âmbito do contencioso administrativo (art. 12, § 4.º, I) e que a existência de recurso administrativo pendente de julgamento definitivo era condição para a celebração da transação (art. 13).**

43. **No mais, o art. 19 da MP 899/2020, atribuía ao Secretário Especial da Receita Federal competência para disciplinar a transação de créditos tributários não judicializados no âmbito do contencioso administrativo tributário.**

44. Ao afirmar que o texto normativo original tratou de créditos tributários já em fase de execução, a inicial incide em clamoroso erro factual, desconsiderando os dispositivos acima elencados, bem como outros que uma busca textual na MP mostra.

45. Não bastasse, entender que a MP tratava apenas do crédito já inscrito em dívida ativa implica dizer que a transação, tal como os REFIS's da vida, tem eficácia temporal limitada, vale dizer, aplica-se apenas a créditos existentes e formalizados até determinada data.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

46. Ora, não há, nem no texto original, nem no aprovado, qualquer limite temporal que autorize essa interpretação. Ao contrário, um dos propósitos expressos na exposição de motivos da MP é evitar o uso de parcelamentos especiais¹⁶.

47. Na verdade, o tema da MP 899 está explicitamente imerso na realidade do contencioso administrativo.

47.1. Veja-se que logo no parágrafo 2 da exposição de motivos da MP já está destacada a excessiva litigiosidade relacionada a controvérsias tributárias, com aumento de custos, perda de eficiência e prejuízos à Administração Tributária Federal.

47.2. No parágrafo 4 está afirmado que a transação se volta à redução de litigiosidade no contencioso tributário, afastando-se do modelo meramente arrecadatório, fazendo expressa menção ao estoque de processos do CARF.

48. Exatamente porque o propósito da MP 899 nunca foi tratar apenas do estoque atual de créditos em dívida ativa, mas sim regulamentar a transação tributária inclusive para créditos que ainda estejam no contencioso administrativo, ou mesmo quanto a créditos que venham a ser lançados no futuro e venham a preencher as condições da norma, é que se conclui ser inverossímil a leitura feita pela inicial que exclui do escopo da MP os créditos que ainda não estejam inscritos em dívida ativa.

49. Não há, portanto, como afirmar que a emenda não guarda afinidade lógica com o conteúdo normativo da MP, o que a afasta da moldura delineada como inconstitucional pelo voto do Min. Celso de Mello.

50. Não há também como dizer que a emenda é “*absolutamente inovatória*”, visto que a crise do contencioso administrativo e do CARF são a base da exposição de motivos da MP. Tampouco seria correto dizer que não haja nenhuma pertinência temática ou que o tema da emenda nada tenha a ver com o posto inicialmente, sendo matéria de todo estranha.

¹⁶ Cf. item 3 da exposição de motivos, parte final, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-899-19.pdf



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

51. Os votos que formaram o entendimento do STF na ADI 5.127 não exigem da emenda um absoluto alinhamento com a MP. Ao contrário, é reconhecida a liberdade de emendar, afastando apenas o excesso, a introdução de temas fortemente díspares.

52. Esse entendimento é reforçado por julgamento recente, em abril de 2019, tratando igualmente dos limites ao poder de emenda em medidas provisórias.

53. Na ADI 5.855, o Plenário do STF examinou a constitucionalidade formal do acréscimo de disposições relativas à prestação de outros serviços remunerados, por ofícios do registro civil, em medida provisória que tratava originalmente apenas de regras relativas à certidão de nascimento.

54. Ausente apenas um ministro, formou-se maioria pela constitucionalidade formal do dispositivo fruto de emenda.¹⁷

55. Colhe-se do voto do relator, o Exmo. Sr. Min. Alexandre de Moraes:

A Emenda n. 3 realmente ampliou a ideia original. Não entendo que possa ser aqui caracterizado o famoso “jabuti”, o contrabando legislativo, porque **a matéria tratada se encaixa no conceito original, seja a matéria inicial da medida provisória, seja a complementação pelo Congresso Nacional**¹⁸.
(...)

Não vejo, portanto, a existência de contrabando legislativo, do chamado “jabuti”. Nesses casos, a finalidade é tratada em um outro assunto que não foi levantado, para “aproveitar carona”. Não é o que ocorre na presente hipótese. Aqui, havia uma ideia e, após, houve ampliação dessa ideia, partindo-se da ideia original. **Ou seja, se nós entendermos, com a devida vênia às posições em contrário, que o Congresso não pode ampliar a ideia com a mesma finalidade da Medida Provisória, o Congresso passaria, nesses casos, a ser um mero chancelador da medida provisória: ou chancela como está ou simplesmente recusa. Não é razoável.** Como dito anteriormente, no que se refere à Emenda, o Congresso apenas aprimorou a Medida Provisória enviada pelo Presidente da República. Então, afasto também essa inconstitucionalidade formal.¹⁹

56. No voto da Ministra Rosa Weber consta importante contextualização do que é considerado, pelo STF, pertinência temática para fins de emenda em medida provisória:

¹⁷ Vencido o Min. Marco Aurélio

¹⁸ Página 19 de 43 do inteiro teor, original sem grifos.

¹⁹ Página 21 de 43 do inteiro teor, original sem grifos



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

19. Ou seja, a alteração promovida pelo Legislativo foi convergente com o objeto da Medida Provisória, guardando pertinência temática, na medida em que incrementou e ampliou as possibilidades de favorecimento de acessibilidade da população a serviços que possam ser prestados pelos registradores, desde que tais serviços sejam conexos com aqueles prestados pelos Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais.

20. Por esses motivos, entendo que não se aplica o argumento do contrabando legislativo como resposta jurisdicional válida.²⁰

57. Para além dos motivos que justificaram a edição da MP impugnada, cabe notar que a transação é forma de extinção do crédito tributário, tal como a decisão administrativa, ambas listadas no art. 156 do CTN.

58. Há aqui, portanto, a mesma pertinência vislumbrada na ADI 5.855, vez que convergente a emenda com o objeto da Medida Provisória. Vale aqui o mesmo alerta feito pelo Ministro Alexandre de Moraes:

Ou seja, se nós entendermos, com a devida vênia às posições em contrário, que o Congresso não pode ampliar a ideia com a mesma finalidade da Medida Provisória, o Congresso passaria, nesses casos, a ser um mero cancelador da medida provisória: ou chancela como está ou simplesmente recusa. Não é razoável.

59. Portanto, não há que se falar, aqui, em abuso do poder de emenda nem, tampouco, em inconstitucionalidade formal.

VI. Não há que se falar em iniciativa privativa do Presidente da República nem em violação aos artigos 61 ou 84 da Constituição

60. A inicial também fundamenta seu pedido de declaração de inconstitucionalidade nos artigos 61, § 1.º, II, e e 84, VI, a, da Constituição.

61. O artigo 61, § 1.º, II, “e” trata da *criação e extinção* de Ministérios e órgãos da administração pública. Não há como se dizer que, no caso, algum ministério ou órgão foi criado ou extinto, assim, a matéria é completamente estranha ao dispositivo constitucional invocado.

²⁰ Página 36 de 43 do inteiro teor.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

62. De igual sorte, o argumento fundado no inciso VI do art. 84 da Constituição não procede.

63. O fim do voto de qualidade significa apenas a mudança do critério de desempate. Trata-se de regra tipicamente processual, de formação da decisão de um colegiado. A organização do CARF continua a mesma, as presidências dos colegiados julgadores continua sendo função de confiança, a representação fazendária na Câmara Superior continua composta apenas de ocupantes de funções de confiança.

64. Ora, *interferir no funcionamento* é expressão por demais ampla. Um feriado interfere no funcionamento, a contagem de prazos em dias úteis interfere no funcionamento, a criação ou extinção de um recurso interfere no funcionamento. A delegação contida no art. 23, I e a vedação de recurso ao CARF, no parágrafo único, do mesmo artigo, também fruto de emenda no mesmo projeto de conversão igualmente interferem no funcionamento, *muito embora a inicial com isto não tenha se importado*.

65. A regra constitucional reserva ao Presidente da República dispor sobre organização e funcionamento da administração federal e não dispor sobre qualquer coisa que possa afetar a organização e o funcionamento da administração.

66. Se assim fosse, ser-lhe-ia permitido modificar, por decreto, o processo administrativo fiscal. Seria, assim, uma hipertrofia do Executivo que encontra correspondência apenas no regime constitucional anterior ao presente. Naquela ocasião, foi delegado ao Poder Executivo regular “*o processo administrativo de determinação e exigência de créditos tributários federais, penalidades, empréstimos compulsórios e o de consulta*” (DL 822/69, art. 2.º).

66.1. Com base nesse poder, em março de 1972 foi editado o Decreto n.º 70.235.

66.2. O antigo Tribunal Federal de Recursos decidiu que, embora não pudesse declarar a inconstitucionalidade do Decreto-lei n.º 822/69, ante a vedação contida no art. 3.º



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

do Ato Institucional n.º 11, aquela delegação estava exaurida no Decreto n.º 70.235/72 e **que modificações posteriores deveriam ser por lei**²¹.

66.3. A discussão de fundo era a possibilidade do Presidente da República para dispor sobre o funcionamento dos órgãos da administração federal, permitindo-lhe disciplinar, por decreto, as regras processuais relativas ao processo administrativo fiscal federal, tal como aqui.

67. Não bastasse isso, o argumento de violação ao artigo 84, VI, a, da Constituição, é, *com as devidas vênias*, um *non sense*.

68. A jurisprudência do STF reconhece ao Poder Executivo o poder de não cumprir leis que repute inconstitucionais e, evidentemente, poderá fazer isto preservando suas competências constitucionais.

69. Mas o Presidente da República, a despeito de enorme pressão corporativista pelo veto ao artigo aqui questionado, o sancionou.

70. O tema foi bastante debatido, não se tratou de uma sanção *distraída*.

71. Na verdade, se usurpação há, é do autor da ação que, não se conformando com a decisão do Presidente da República de sancionar o dispositivo ao invés de vetá-lo, move esta ADI, sob o pretexto de preservar a competência do próprio Presidente.

VII. Quanto ao pedido de liminar

72. Como destacado, se a tese é que a matéria é de competência do Presidente da República, por decreto, então, até mesmo por auto constrição, não deve o Supremo Tribunal Federal, neste momento, suspender a norma.

²¹ Veja-se, e.g., Trib. Fed. de Recursos, 6.ª Turma, AMS 95490, Rel. Min. Eduardo Ribeiro, unânime, DJ 17/04/86.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

73. Caso a vontade do Presidente, expressa na sanção da Lei n.º 13.988/2020 sem vetar o artigo 28, se modificar, então poderá ele editar decreto nesse sentido, caso procedente a tese veiculada na inicial.

73.1. Se instaurado um conflito entre Poderes, caberá ao STF atuar, inclusive liminarmente. Todavia, num momento em que concordam Legislativo e Executivo, um porque que aprovou a lei, outro porque a sancionou a despeito de todas as manifestações corporativistas, inclusive com apoio do autor dessa ADI, não parece caber a interferência judicial liminar.

74. No mais, na eventualidade de haver liminar, haveria sinalização eloquente de inconstitucionalidade, pelos mesmos fundamentos, do artigo 23, I e parágrafo único da mesma Lei n.º 13.988/2020, vez que também fruto de emenda parlamentar e por invadirem – segundo os parâmetros do próprio autor – ainda mais fortemente o funcionamento dos órgãos da administração pública federal.

74.1. Como esse dispositivo não foi veiculado na inicial, o controle teria que ser difuso, gerando uma enormidade de casos de baixo e médio valor (até 60 salários mínimos) nos Juizados Federais ou na Justiça Federal.

75. Não apenas isso, se deferida a liminar e, no mérito, o entendimento for modificado, ter-se-á a desconstituição formal de decisões que costumam envolver valores bastante vultosos, gerando custos de sucumbência não desprezíveis para a própria União.

76. De outro lado, se no mérito a decisão for no sentido pretendido pela inicial, não haverá prejuízo para a União. Inconstitucional o dispositivo que determina que, no caso de empate, não há o voto de qualidade e resolve-se o litígio em favor do contribuinte, restará retomar os julgamentos para pronúncia do voto de qualidade. Esse voto é o do presidente do órgão julgador, possibilitando julgamentos céleres por listas.

77. Como o fim do processo administrativo decorreria de lei inconstitucional, proclamada essa inconstitucionalidade com efeitos retroativos fica restabelecido o processo



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

administrativo, não podendo se falar, em curso da prescrição, na linha da jurisprudência mais consagrada.

VIII. Conclusão

Por todo o exposto, a CNI pede a sua admissão no feito na qualidade de *amicus curiae* e confia seja liminarmente extinta a ação, ante o vício apontado. Caso assim não se entenda, pede-se seja indeferida a liminar requerida, ou aplicado o rito do artigo 12 da Lei n.º 9.868/99, bem como que, ao final, seja declarada a improcedência dos pedidos e a constitucionalidade do art. 28 da Lei n.º 13.988/2020.

Finalmente, a CNI informa que seus advogados serão intimados no SBN, quadra 1, bloco C, ed. Roberto Simonsen, Brasília/DF, e que as publicações deverão ser realizadas em nome dos signatários.

E. Deferimento.

Brasília, 5 de maio de 2020.

GUSTAVO AMARAL

OAB/RJ n.º 72.167

OAB/DF n.º 24.513

CASSIO AUGUSTO BORGES

OAB/RJ n.º 91.152

OAB/DF n.º 20.016-A